

Sven G. Holtmark

Norge og Sovjetunionen - bilaterisering og fellesstyre

Hentet fra:

NATO 50 år.

Norsk sikkerhetspolitikk med NATO gjennom 50 år.

ISBN 82-90161-61-1

Innledning

Med Sovjetunionens sammenbrudd gikk studiet av sovjetisk historie inn i en ny fase. For første gang kunne russiske og utenlandske forskere studere sovjetstatens historie på grunnlag av direkte tilgang til arkivmateriale fra blant annet sentrale sovjetiske statsinstitusjoner og Sovjetunionens kommunistiske parti (SUKP). Dette gjelder også den utenrikspolitiske og diplomatiske historien; på dette feltet har det de siste årene blitt publisert større og mindre arbeider om forskjellige aspekter av særlig Stalin-tidens sovjetiske utenrikspolitikk. Disse arbeidene har ikke først og fremst endret vår oppfatning av den sovjetiske utenrikspolitikkens grunnleggende mål og midler. På dette feltet synes tendensen å være at de nye kildene bekrefter en del tradisjonell historiske oppfatninger av sovjetperioden. Winston Churchill hadde nemlig bare delvis rett da han betegnet det sovjetiske systemet som "a riddle inside an enigma wrapped in a mystery". Mens den utenrikspolitiske beslutningsprosess i Sovjetunionen var omgitt av en ekstrem av grad av hemmelighet, kunne sovjeterne være mer direkte når de fremstilte sine utenrikspolitiske målsettinger overfor utenverdenen. Det synes også å være en stor grad av sammenfall mellom sovjetiske utenrikspolitiske intensjoner slik de ble presentert i samtaler, offisielle dokumenter og halv-offisielle avis- og tidsskriftartikler på den ene siden, og de faktiske intensjoner slik de fremsto i interne dokumenter på den andre. Også terminologien var for en stor del den samme. Det som i Vest kunne bli avfeid som sovjetisk "propaganda", kunne være genuine uttrykk for sovjetisk virkelighetsoppfatning og sovjetiske utenrikspolitiske intensjoner.

Også studiet av norsk-sovjetiske relasjoner og Sovjetunionens politikk overfor Norge har kunnet nyttiggjøre seg den nye åpenheten etter Sovjetunionens sammenbrudd. Men også her gjelder det at nyere forskning ikke nødvendigvis har kullkastet hevdvundne oppfatninger. Kildematerialet som nå er tilgjengelig synes for eksempel å bekrefte at det norske utenriksministeriets analyser av tendensene i Sovjetunionens politikk overfor Norden ofte lå tett opp til det som kan leses ut av interne sovjetiske dokumenter. Derimot har det fremkommet hittil ukjente sider av sovjetisk politikk overfor Norge, og fremfor alt er det nå mulig å studere den utenrikspolitiske beslutningsprosessen i langt større detalj enn tidligere. Det foreliggende arbeid er for en stor del basert på materiale fra arkivet til det russiske utenriksministerium. Det tar på ingen måte sikte på å gi et samlet oversyn over sovjetisk politikk overfor Norge i etterkrigstiden. Derimot vil det vise elementer av den sovjetiske utenrikspolitiske beslutningsprosess, og begrunne bruken av de hevdvundne begrepene bilaterisering og fellesstyre som utgangspunkt for studiet av sider av forholdet mellom Sovjetunionen og Norge.

Norge i sovjetisk utenrikspolitikk

I mai 1926, da Aleksandr M. Makar nettopp hadde ankommet Kristiania for å overta ledelsen av USSRs legasjon i Norge etter Aleksandra M. Kollontaj, ga viseutenrikskommissær Maksim M. Litvinov uttrykk for grunnlaget for Sovjetunionens politikk overfor Norge i følgende ordelag: "De [dvs. Makar] forstår selvfølgelig", skrev Litvinov, "at lille Norge [...] ikke kan spille, og ikke spiller, rollen som en selvstendig faktor i det internasjonale liv". Sovjetunionens politikk overfor småstater som Norge skulle derfor bestå i "å støtte en utvidelse av deres uavhengighet og styrke deres evne til å motstå [de kapitalistiske] stormaktenes grådige ambisjoner". Dermed hadde Litvinov gitt en kortfattet formulering av en grunnleggende målsetting for sovjetisk og russisk politikk overfor Norge og andre av landets småstatsnaboer: Å svekke disse landenes bånd til andre stormakter og stormaktsgrupperinger - og samtidig bygge ut deres forbindelser til Sovjetunionen.

Under den kalde krigen var følgelig Sovjetunionens politikk overfor Norge i stor grad knyttet til Norges rolle i den vestlige maktblokken, og reflekterte Moskvas til enhver tid gjeldende strategi overfor vestmaktene. I Moskva ble Norges rolle analysert med utgangspunkt i landets underordning under de vestlige stormaktenes politiske, militære og økonomiske interesser. Bilateralisering ble det sovjetiske diplomatiske fremste virkemiddel for å svekke eller i det minste begrense denne underordningen. Bilateraliseringen gjaldt løsningen av enkeltsaker, men kunne også omfatte bestrebelser på å oppmuntre norske tilløp til å reservere seg i forhold til landets vestlige støttespillere. I sin mest dramatiske form fikk de sovjetiske bilateriseringsbestrebelsene form av fremstøt for å oppnå norsk-sovjetisk fellesstyre (kondominium) over land- og sjøområder i Nord. Bilateriseringsfremstøt med elementer av fellesstyre var knyttet til berøringspunktene mellom de to lands interesser ved Svalbard og i Barentshavet.

I sovjetisk politikk overfor Norge kan vi noe skjematisk knytte bilateraliseringslinjen til to ulike nivåer: Det høyeste nivå reflekterte sovjetiske globale interesser og intensjoner, og var knyttet sammen med Sovjetunionens forhold til de andre hovedaktører på den internasjonale arena. Vi kan kalle dette bilateralisering på et strategisk nivå. Bilateraliseringsfremstøt på dette nivå hadde som sitt endelige siktemål å påvirke Norges rolle i det vestlige forsvarssamarbeidet. Nøytralitetskampanjen på 1950-tallet og de forskjellige utspillene for å begrense vestlig militær virksomhet i norske nærområder kan trekkes frem som eksempler. På et lavere nivå kunne bilateraliseringen være knyttet til reguleringen av forhold som ikke bare sprang ut av Norges og Sovjetunionens rolle i den kalde krigen. I første rekke gjaldt det berøringspunktene mellom Norges og Sovjetunionens interesser på øyene og i havområdene i Nord, deriblant på Svalbard og i Barentshavet.

Sovjetunionen i norsk utenrikspolitikk

På det overordnede plan lå Sovjetunionens betydning for norske utenrikspolitiske beslutninger i de føringer som Norges geografiske plassering i Sovjetunionens nærområde la for Norges utenrikspolitiske veivalg og handlefrihet. Blant annet fikk norske persepsjoner av sovjetiske holdninger avgjørende innflytelse regjeringens utenrikspolitisk veivalg i etterkrigstiden. Med tanke på etterkrigstiden gjaldt tesen om sikkerhetspolitikken primat, i den forstand at håndteringen av de fleste andre spørsmål i forholdet mellom Norge og Sovjetunionen måtte foregå i et handlingsrom som til syvende og sist var begrenset av Norges allianse- og sikkerhetspolitiske. Våren 1948 var frykten for at Sovjetunionen skulle komme med en eller annen form for sikkerhetspolitisk utspill overfor Norge med på å sette i gang prosessen som i april året etter førte til dannelsen av Atlanterhavspakten. Når Norge brøt med "brobyggingspolitikken" og gikk med i den vestlige alliansen, var dette først og fremst motivert i behovet for å sikre at de vestlige stormaktene ville komme landet til hjelp i en krisesituasjon. Herfra synes det å gå en ubrutt linje frem til situasjonen etter avslutningen av den kalde krigen, da NATO ble konfrontert med behovet for å nydefinere sin egen eksistensberettigelse. Til tross for at begrepet "brobygging" nå fikk sin renessanse i norsk utenrikspolitikk i ulike former, forble Norge konsekvent i sin vektlegging av Atlanterhavspaktens primærfunksjon som en militær støttepakt. Utover sikkerhetspolitikken dreide forholdet mellom Norge og Sovjetunionen seg i økende grad om spørsmålet om forvaltning av naturressurser og land- og havområder ved Svalbard og i Barentshavet.

Innenfor det sikkerhetspolitiske felt var det norske handlingsrom i forhold til Sovjetunionen først og fremst knyttet til utformingen av et knippe utenrikspolitiske, sikkerhetspolitiske og militære tiltak og instrumenter som tok sikte på å senke spenningsnivået i det nordlige området. Johan Jørgen Holst beskrev Norges politikk overfor Sovjetunionen i spenningsfeltet mellom sikkerhetspolitisk og militær avskrekking og utenrikspolitisk beroligelse. På dette feltet var det imidlertid i mindre grad snakk om å utforme en bilateral politikk i forholdet mellom Norge og Sovjetunionen: Selv om lavspenningspolitikken hadde Sovjetunionen som adressat, kom den til uttrykk gjennom utformingen av Norges rolle i NATO-samarbeidet. Rolf Tamnes har introdusert uttrykkene integrasjon versus avskjerming for å fange opp tvisynet i Norges forhold til landets stormaktsallierte. De to begrepsparene beskriver samme fenomen sett fra to ulike synsvinkler: Gjennom militær og sikkerhetspolitisk integrasjon i NATO oppnådde Norge en troverdig avskrekking, mens avskjermingen mot ytterligere integrasjon var det fremste uttrykk for Norges ønske om å fjerne grunnlaget for Sovjetunionens uro over Norges NATO-tilhørighet, altså beroligelse. Gjennom sin avskjermingspolitikk innen alliansen demonstrerte Norge vilje til å sette grenser for landets rolle i NATO og NATOs rolle i Norge. På enkelte felt førte denne politikken til at Norge inntok en særstilling innen alliansen, henvisning til andre bidrag i heftet

Norges beliggenhet i periferien av NATOs ansvarsområde, i kombinasjon med landets begrensede militære, økonomiske og politiske potensiale, gjorde at alliansen kunne akseptere Norges demonstrative vektlegging av avskjermings- og beroligelsesaspektet. Når Norge kom til å bli en særlig tydelig eksponent for alliansepolitikkenes to ansikter, hadde dette altså til dels sin bakgrunn i Norges rolle som en småstat i periferien av en allianse dominert av stormakter. I så måte var Norge heller ikke alene: Ikke minst kom Danmark til å følge en politikk som på mange måter lå tett opp til den norske. En tilsvarende holdning hos alliansens tynge og mer sentrale medlemsland ville få ganske andre politiske og militære konsekvenser.

Det bilaterale forholdet mellom Norge og Sovjetunionen var i første rekke knyttet til berøringspunktene mellom de to lands interesser ved Svalbard og i Barentshavet. Fra 1960-tallet førte overbeskatningen av fiskeriressursene i Nord og utviklingen i internasjonal hav- og kontinentalsokkelrett til at behovet for å avgrense Norges og Sovjetunionens interesser og rettigheter i dette området ble stadig mer påtrengende. I løsningen av disse og andre spørsmål ble norsk politikk dratt i to retninger. På den ene siden var det et ønske om å gi avskjermings- og beroligelsespolitikken et konkret innhold gjennom å demonstrere norsk vilje og evne til å søke norsk-sovjetiske løsninger på de utestående spørsmål uten alliert medvirkning eller ryggdekning. På den annen side var de utenrikspolitiske beslutningstakerne i Norge hele tiden på vakt mot sovjetiske forsøk på drive Norge inn i former

for samarbeid som ville legge ytterligere begrensninger på Norges mulighet til å trekke veksler på sitt medlemskap i NATO.

Bilateralisering og fellesstyre på Svalbard

Den strategiske og den regionale bilateralisering møttes i sovjetiske forsøk på å oppnå former for norsk-sovjetisk fellesstyre over områder som i det minste den ene part så som omstridt. Forhandlingene om Svalbards status i årene 1944-1947 er ikke bare det klareste eksempel på et sovjetisk fellesstyre-fremstøt overfor Norge, men også en illustrasjon av hvordan sovjetiske sektorinteresser kunne presse frem et utenrikspolitisk initiativ. Materiale fra russiske arkiver som nå er tilgjengelig, gjør det klart at det var regionale næringsinteresser og miljøer knyttet til Sovjetunionens virksomhet i de arktiske områder, sammen med enkelte utenriksbyråkraters "geostrategiske" ambisjoner, som la grunnen for Molotovs utspill.

Kort fortalt foreslo Sovjetunionens utenrikskommisær Vjatsjeslav M. Molotov i november 1944 overfor Norges utenriksminister Trygve Lie at Svalbard-traktaten av 1920 skulle annulleres, eller "kastes i papirkurven", som Molotov sa. Gjennom traktaten av 1920 var Norge blitt tilkjent suvereniteten over Svalbard, samtidig som det etter traktatens artikkel 9 var forbudt å bygge "flåtebaser" og "befestninger" eller utnytte området "for krigsøyemed". Traktaten fastslo også at signatarmaktene, samt Russland, skulle ha like rettigheter til å drive næringsvirksomhet på øygruppen.

Under det nattlige møtet med Trygve Lie den 12. november 1944 foreslo Molotov at hovedøygruppen med Spitsbergen skulle gjøres til et norsk-sovjetisk "kondominium", dvs. komme under norsk-sovjetisk felles administrasjon. Bjørnøya skulle derimot overføres til sovjetisk suverenitet. I månedene som fulgte fant det sted en rekke møter mellom Molotov og Norges ambassadør i Moskva, Rolf Andvord, samtidig som den norske regjeringen i London satte sammen en arbeidsgruppe for å utarbeide et norsk svar på Molotovs fremstøt. Samtalene i Moskva fortsatte frem til den 9. april 1945, da ambassadør Andvord oversendte utenrikskommisariatet et utkast til norsk-sovjetisk felleserklæring om Svalbard. Kjernen i erklæringen var en konstatering av at "forsvaret av Svalbard-øygruppen er et fellesanliggende for Norge og Sovjet-Samveldet". Til gjengjeld unngikk dokumentet begrepet "kondominium", og det sies ingenting om at Bjørnøya skulle overføres til sovjetisk suverenitet. Erklæringen var utarbeidet av en arbeidsgruppe med tilknytning til utenriksdepartementet i London.

Tidspunktet for Molotovs utspill var ikke tilfeldig: Knappt tre uker tidligere var den norske regjeringen blitt kjent med at det sto sovjetiske tropper i Finnmark, og i London gjorde det seg gjeldende stor usikkerhet omkring russernes videre planer i Norge. Den sovjetiske offensiven over sovjetisk og østeuropeisk territorium levnet liten tvil om at Sovjetunionen i tiden som kom ville være den dominerende landmilitære makt på det europeiske kontinent. I denne situasjonen hadde den sovjetiske regjeringen grunn til å tro at nordmennene ville vise seg medgjørlike. Det var da også dette som skjedde: I håp om å unngå enda mer vidtgående sovjetiske krav, valgte man "å gripe initiativet" og komme russerne i møte. Gjennom 9. april-utkastet tilbød den norske regjering russerne en ordning som man mente ville ivareta sovjetiske interesser på Svalbard.

I ettertid kan det slås fast at den norske politikken fra november 1944 til 9. april 1945 fikk et heldig utfall: Molotov var trolig så fornøyd med den norske ettergivenheten og med innholdet i utkastet til felleserklæring at han følte at saken kunne ligge, for å bli ført til ende når de større brikkene i spillet om etterkrigsordningen i Europa hadde falt på plass. Det kom derfor i første omgang ingen sovjetisk reaksjon på det norske utkastet til felleserklæring.

Den internasjonale situasjon lå til rette for en mindre imøtekomende norsk reaksjon da Molotov brakte saken opp igjen under samtaler med utenriksminister Halvard M. Lange og Terje Wold, formann i Stortingets utenrikskomité, sommeren og høsten 1946. I februar 1947 vedtok Stortinget å avvise videre forhandlinger basert på opplegget fra april 1945. Til den norske regjeringens store lettelse, og til enkeltes forbauselse, lot russerne saken ligge. I ettertid kan det anes flere grunner til Molotovs og Stalins medgjørighet. Militære analyser antydte at den militære nytte av baser på Svalbard ville være begrenset. Samtidig kunne de politiske omkostningene for Moskva blitt høye om Molotov høsten 1946 hadde lagt sterkere press på den norske regjering for å få gjennomført prinsippene i den norske regjeringens eget utkastet til norsk-sovjetisk felleserklæring av 9. april 1945. Under forhandlingene vinteren 1944-45 hadde den norske regjering i liten grad søkt ryggdekning hos USA og Storbritannia. Da saken igjen ble aktuell vinteren 1946-47, var det klare tegn på en økende amerikansk interesse for bl.a. polarområdenes militærstrategiske betydning. I det sovjetiske utenriksministeriet ble det argumentert med at sovjetiske fremstøt på Svalbard ville gjøre det lettere for USA og skaffe seg permanente baserettigheter på Island og Grønland.

Det er ikke funnet dokumentasjon på at Molotovs utspill hadde sin bakgrunn i krav eller ønsker fra den sovjetiske militære ledelsen. Tvert imot: Mye tyder på at Generalstaben ikke var informert om de norsk-sovjetiske samtaler vinteren 1944. I årene som fulgte viste de sovjetiske militære kun en lunken interesse for å opprette et militært nærvær på Spitsbergen. Molotov fikk underlagsmaterialet for sitt utspill fra gruppen av byråkrater i utenrikskommissariatet som hadde ansvaret for den løpende utformingen av politikken overfor Norge og Skandinavia. I sin begrunnelse for forslaget brukte disse sivile byråkraterne riktignok militærstrategiske argumenter. Disse var imidlertid holdt på et allment "geostrategisk" plan, og var ikke forankret i operasjonelle vurderinger basert på tidens teknologi og den sovjetiske Nordflåtens faktiske kapasitet.

Svalbard-utspillet var del av et større opplegg, sentrert rundt forslag om at Sovjetunionen burde skaffe seg militære støttepunkter i Nord-Norge. I årene 1944-46 verserte det forskjellige forslag i utenrikskommissariatet og i Generalstaben. Som en minimumsløsning ble det foreslått å komme overens med den norske regjering om "langtidsleie" av baserettigheter i Nord-Norge, mens det mer radikale forslag gikk ut på å forskyve grensen østover til Tana-elven. Fra militært hold ble det flere ganger foreslått at Norge skulle gi Sovjetunionen baserettigheter i Nord-Norge som kompensasjon for Den røde hærs innsats i Øst-Finnmark høsten 1944. Disse forslagene ble imidlertid aldri presentert for norske myndigheter.

Med tanke på kontinuiteten i den russisk-sovjetiske utenrikspolitiske prosess, er det interessant å legge merke til at Svalbard-fremstøtet og forslagene om en grenseforskyvning eller baser i Nord-Norge ikke minst ble begrunnet historisk. Når det gjelder Nord-Norge ble det vist til at deler av det nåværende Øst-Finnmark og Kola-halvøya inntil grensetrekkingen mellom Norge og Russland i 1826 var felles norsk-russisk land. Etter at grensen ble trukket i 1826, ble den russiske regjeringen utsatt for massiv kritikk ikke minst fra lokalt hold for at den hadde "gitt bort" russisk land. Molotov ble også minnet om at det i tiden rundt Norges uttreden av unionen med Sverige i 1905 forelå forslag i St. Petersburg om å få til en grenseforskyvning vestover. Trolig innebar forslaget den gang at området øst for Pasvik-elva frem til Jakobselv skulle bli russisk. Av instruksene til den nye russiske sendemannen til Norge etter unionsoppløsningen av 1905 synes det imidlertid å fremgå at den russiske regjeringen anså grensen av 1826 for å være endelig.

Svalbard-forhandlingene 1944-47 la føringer for norsk såvel som sovjetisk Svalbard-politikk i etterkrigstiden. På sovjetisk side innså man etterhvert at fremstøtet hadde vært et taktisk feilgrep: Uten at man oppnådde stort på Svalbard, bidro Molotovs utspill til å underbygge en norsk uro over Sovjetunionens hensikter på Svalbard og overfor Norge som helhet. Man innså at utspillet dermed hadde vært med på å berede grunnen for Norges medlemskap i NATO. Samtidig etterlot den norske reaksjonen i 1944-45 et inntrykk av at den norske regjering hadde forståelse for at Sovjetunionens faktiske særstilling på Svalbard hadde politiske implikasjoner. Det går en klar linje fra den norske ettergivenhetspolitikken vinteren 1944-45 til de sovjetiske forsøkene under den kalde krigen på å påvirke den norske praktiseringen av Svalbard-traktatens artikkel 9 i restriktiv retning.

Hva angår Norges Svalbard-politikk, la Svalbard-forhandlingene 1944-47 i første rekke to føringer: For det første bidro Molotovs fremstøt til at fellesstyre-begrepet, i form av en uro over sovjetiske intensjoner, for alvor ble en del av norsk tenkning omkring forholdet til Sovjetunionen i nordområdene. For det andre bidro Molotovs fremstøt og de påfølgende forhandlinger, der det fra russisk side ikke minst ble understreket at Sovjetunionen historisk såvel som faktisk hadde spesielle interesser på Svalbard, til å understreke behovet for å unngå å provosere Sovjetunionen på øygruppen. Her finner vi en del av bakgrunnen for den norske varsomhets-linjen som lå til grunn for norsk Svalbard-politikk i etterkrigstiden.

Fra midten av 1970-årene kom det en ny giv i norsk Svalbard-politikk, med mer markert suverenitetshevdelse som et sentralt element. I årene som fulgte ble det fra norsk hold gjentatte ganger understreket at det var nødvendig å sikre "likebehandling" av signatarmaktene til traktaten. I Svalbard-sammenheng ble den traktatfestede "likebehandling" gjerne fremhevet som motsetningen til angivelige sovjetiske forsøk på å skaffe landet en de facto forvaltningsmessig særstilling på øygruppa. Et tidlig eksempel på en slik norsk markering var statsminister Oddvar Nordlis tale i Barentsburg den 11. juli 1976. Statsministeren understreket at han avla besøk "på våre øyer i Arktis" som et rutinemessig ledd i bestrebelsene på å holde kontakt med "de ulike deler av landet".

Bakgrunnen for markeringen av "likebehandlingen" var bl.a. at regjeringen, ofte med bakgrunn i enkeltepisoder, ble kritisert for å være for svak i sin markering av Norges rolle som forvalter av Svalbards traktatbestemte status. Et eksempel er reaksjonene i Norge på den såkalte "gebyrsaken" fra 1971, da en norsk justering av gebyrsatsene for utmål på Svalbard (uendret siden 1925!) fra ble møtt med innsigelser fra sovjetisk side. Når tiden kom ble riktignok gebyrene betalt inn etter de nye satsene.

Fra norsk side ble det sovjetiske utspillet oppfattet som ledd i en sovjetisk strategi som tok sikte på å skape hevd for en eksklusiv norsk-sovjetisk "konsultasjonsordning". Noe slikt ville være i strid med likebehandlingsprinsippet som er en av grunnpilarene i Svalbard-regimet. Småstatens sedvanlige nærsynthet medførte ganske sikkert at saken på norsk side ble tillagt en betydning som den ikke hadde i sovjetiske øyne. Det man på norsk side trodde var et utslag av en sovjetisk politisk "strategi" fastsatt på høyeste politiske plan, var trolig resultatet av rutineavgjørelser langt nede i det sovjetiske byråkratiet. Men nettopp i dette ligger en del av poenget: Tendensen i retning av bilateralisering ligger innebygget i en stormakts forhold til en småstat. Utslagene i enkeltsaker - den såkalte "konesaken" fra 1975, "gebyrsaken" fra 1971 osv. - kan avspeile "nervereflekser" på de nivåer hvor sektorinteresser - de militære, energisektoren - og regionale interesser, har innpass til det byråkratiske nivå som treffer de fleste av de løpende beslutninger.

Ikke all bilateralisering tar sikte på å komme frem til former for "fellesstyre": "Fellesstyre" er "bilateralisering" i sin ytterste konsekvens. Bilateraliseringslinjen i sovjetisk politikk overfor kan følges tilbake til de første år etter revolusjonen, da sovjet-regjeringen en periode ønsket å få til en tosidig norsk-sovjetisk avtale om Svalbard som et alternativ til sovjetisk tilslutning til Paris-traktaten av februar 1920. På samme tid ønsket russerne å slutte en egen norsk-sovjetisk avtale som skulle videreføre deler av innholdet i den såkalte Integritetsavtalen av 1907 - først og fremst ønsket man i Moskva at Norge fortsatt skulle være forpliktet til ikke å avgi norsk territorium til en fremmed makt. Deretter fant det i årene 1928-31 sted uformelle samtaler i Kristiania om en eller annen form for norsk-sovjetisk ikke-angrepsavtale (slik man ønsket fra sovjetisk side) eller meglings- og voldgiftstraktat (slik man ønsket fra norsk side). Deretter fulgte Svalbard-saken 1944-47, det sovjetiske forslaget om en ikke-angrepsavtale fra 1949, "nøytralitetskampanjen" i siste halvdel av 1950-tallet, ønsket om en norsk-sovjetisk konsultasjonsordning på 1970-tallet, inntil det hele munnet ut i gråsone-avtalen for Barentshavet i 1977-78.

I årene 1946-48 verserte det også et forslag i det sovjetiske utenriksapparatet om at Norge burde tilbys en eller annen form for "pakt" - den går under forskjellige betegnelser: ikke-angrepsavtale, allianse- og vennsapsavtale, osv. Vi vet lite om det konkrete innholdet i dette forslaget - det er heller ikke sikkert at det i hele tatt eksisterte et utkast til avtaletekst. Det er imidlertid nærliggende å tenke seg at forslagets opphavsmenn - det dreide seg om den samme gruppen av utenriksbyråkrater som drev frem Svalbard-saken og som fremmet forslag om baser i Nord-Norge - tenkte seg noe i retning av den finsk-sovjetisk avtalen om vennskap, samarbeid og bistand fra april 1948.

Sovjetiske syn på Norges allianse- og basepolitikk

I årene etter at Norge sluttet seg til Atlanterhavspakten i april 1949, er det knapt spor av at man fra sovjetisk side ønsket å forfølge den radikale form for bilateralisering som var kommet til uttrykk gjennom Molotovs Svalbard-utspill og forslagene om en forskyvning av den norsk-sovjetiske grensen og sovjetiske militære baser i Nord-Norge. I årene som fulgte var Sovjetunionens politikk overfor Norge først og fremst innrettet på å legge hindringer i veien for Norges videre integrasjon i vestlige politiske og militære strukturer. Det var nå forsvaret av status quo, og ikke en endring av status i sovjetisk favør, som ble ledetråden for sovjetisk politikk overfor Norge. Ikke minst ble det en målsetting å forhindre etableringen av utenlandske militære baser på norsk område. Alt tyder på at den norske regjeringens formulering av en særnorsk "basepolitikk" i februar-mars 1949 ble tillagt svært stor betydning i Moskva. På dette tidspunktet var det klart at Norge var på vei inn i den kommende Atlanterhavspakten, og det sovjetiske utspillet som forårsaket formuleringen av den norske basepolitikken hadde nettopp som formål å legge begrensninger på Norges faktiske deltagelse i den nye alliansen. Ifølge erklæringen av 1. februar 1949 ville Norge "ikke tiltre noen overenskomst med andre stater som innebærer forpliktelser for Norge til å åpne baser for fremmede makters stridskrefter på norsk territorium så lenge Norge ikke er angrepet eller utsatt for trusler om angrep". Tamnes/Eriksen Basepolitikken ble formulert i form av en ensidig norsk erklæring, som ikke var folkerettslig bindende. Når sovjeterne i årene som fulgte til stadighet trakk frem formuleringene fra 1949 i sine kontakter med norske politikere, var hensikten for det første å forhindre en uthuling av baseerklæringens opprinnelige innhold. For det andre, og dette var trolig av stor betydning, ønsket man på denne måten å skape grunnlag for å kunne hevde at basepolitikken var noe mer enn en begrensning som den norske regjeringen hadde pålagt seg selv og som den følgelig når som helst kunne trekke tilbake.

Straks Norge var blitt medlem av Atlanterhavspakten i april 1949, begynte sovjetiske analyser av norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk å fokusere på den norske regjeringens oppfølging av intensjonene i erklæringen av 1. februar. Oppmerksomheten ble først rettet mot Svalbard. I mai samme år gjorde sovjetdiplomatene i Oslo oppmerksomhet på at det var en mulig konflikt mellom Norges medlemsskap i Atlanterhavspakten og Svalbard-traktatens artikkel 9. I den offisielle norske versjonen av traktatteksten heter det, som nevnt tidligere, at Svalbard-øyene ikke skulle "nyttes i krigsøyemed". Den russiske versjonen av avtaleteksten åpner for en videre fortolkning av artikkel 9. Den mest nærliggende oversettelsen til norsk av den gjeldende russiske formuleringen ville være at øygruppen ikke skulle brukes "for militære formål", altså noe i retning av full demilitarisering.

Frem mot slutten av 1949 og gjennom året som fulgte sendte den sovjetiske ambassaden i Oslo gjentatte ganger alarmerende rapporter til Moskva om et økende britisk og amerikansk militært nærvær i Norge. Allerede i februar 1950 mente ambassadør Sergej A. Afanasjev at den intensive amerikanske virksomheten i Norge sammen med muligheten av ytterligere krav fra den amerikanske "militærklikken" (vojensjtsjina) om å "militarisere Spitsbergen" ville gjøre det nødvendig å minne den norske regjeringen om erklæringen fra februar året før. En særlig alarmerende rapport om alliert militær virksomhet på fastlands-Norge og Svalbard ble sendt til Moskva i november 1950. Samtidig var ambassadøren tydeligvis klar over at rapporten bygget på et tvilsomt informasjonsgrunnlag. Om den sovjetiske regjeringen skulle rette en henvendelse til Norge, mente Afanasjev, måtte det fremskaffes klarere bevis for at det faktisk fant sted stasjonering av fremmede tropper i Norge i strid med baseerklæringen av februar 1949.

Problemet var at det viste seg vanskelig å frembringe slik informasjon. Så vidt man kan dømme etter tilgjengelig sovjetisk arkivmateriale, var det i første rekke diplomatene ved den sovjetiske ambassaden i Oslo som forsynte de sovjetiske utenrikspolitiske beslutningstakerne med informasjon om militære forhold i Norge. Ambassaden på sin side baserte sine rapporter for en stor del på norsk og internasjonal presse. Diplomaterne fortolket opplysningene fra pressen i tråd med det ideologiserte sovjetiske utenrikspolitiske verdensbilde og med antagelser om hva som ble forventet av dem i Moskva. I noen grad avspeilet rapportene også sovjetdiplomatenes kontakter i det norske politiske miljø, som på denne tiden i all hovedsak var begrenset til kretsen rundt Norges Kommunistiske Parti og tilliggende organisasjoner. Resultatet var at ambassadens omfangsrrike rapporter om alliert militær virksomhet i Norge var preget av svakt funderte formodninger og fortolkninger. Rapportene var tilsvarende fattige på pålitelige faktiske opplysninger.

Det var heller ikke bare apparatet i det sovjetiske utenriksministeriet som led under mangelen på bekreftet og presis informasjon om utenlandsk militær virksomhet i Norge. Åpenbart som en følge av de alarmerende men lite klargjørende rapportene fra ambassaden i Oslo, ble hær- og flåteledelsen i desember 1950 bedt om å fremskaffe opplysninger om "forberedelsen av militære baser i Norge (særlig i landets nordlige del) til bruk for utenlandske militære styrker". Svarene fra de militære myndigheter som forelå kort tid etterpå, hadde lite å tilføye utover det som allerede var kjent fra ambassadens rapporter. Både hær- og flåteledelsen var bekymret over byggingen av militære installasjoner og baser i Norge, og over utviklingen av tette kontakter mellom norske og allierte militære myndigheter. De militære myndighetene kunne derimot ikke svare på hvorvidt den norske regjeringen faktisk hadde gått med på stasjonering av fremmede tropper i fredstid i strid med 1949-erklæringen.

Tidlig i 1951 startet arbeidet med å formulere en protest til den norske regjeringen over den angivelige brudd på basepolitikken. Dette skjedde til tross for at informasjonsgrunnlaget som henvendelsen skulle bygge på forble uklart. Utkastet gjennomgikk en rekke endringer frem til 15. oktober 1951, da en protestnote ble overlevert til den norske ambassaden i Moskva. I noten ble det hevdet at den norske regjeringen ikke hadde overholdt løftet om ikke å tillate stasjonering av utenlandske tropper i Norge i fredstid. Dokumentet pekte også på at det var i strid med Svalbard-traktatens artikkel 9 når Svalbard var blitt innlemmet i ansvarsområdet til NATOs nyetablerte Atlanterhavskommando. En ny sovjetisk erklæring av 12. november tok opp og utdypet de samme forholdene.

Den norske regjeringen fryktet at det sovjetiske utspillet var innledningen til et nytt forsøk på å tvinge gjennom en revisjon av Svalbards internasjonale status. Dette var på ingen måte tilfelle - hensikten med erklæringen av 15. oktober og 12. november 1951 var den stikk motsatte: Å understreke behovet for å bevare status quo i nordområdene allment, og på Svalbard i særdeleshet. I 1951 hadde høyt plasserte sovjetiske diplomater forstått at Molotovs utspill fra november 1944 knapt hadde tjent sovjetiske interesser. Tvert imot - det ble slått fast at engstelsen og usikkerheten som utspillet førte til på norsk side, var med på å rive grunnen vekk under den norske brobyggingspolitikken og bidro derfor til at Norge sluttet seg til Atlanterhavspakten.

Den sovjetiske "nøytralitetsoffensiven" på 1950-tallet

Stalins død i mars 1953 innvarslet en periode med avspenning i den kalde krigen mellom Øst og Vest, og tesen om "fredelig sameksistens" ble etterhvert godkjent som et grunnlag for sovjetisk utenrikspolitikk. I Norden ble det tolket som et signal om en sovjetisk holdningsendring da det i 1955 ble besluttet at Sovjetunionen skulle trekke seg ut av Porkkala-basen samtidig som Finland ville få anledning til å slutte seg til Nordisk Råd. Motstanden mot enhver form for institusjonalisert nordisk samarbeid hadde inntil da vært en bærebjelke i sovjetisk Norden-politikk.

I forhold til NATO-landene Norge og Danmark viste det seg imidlertid at Sovjetunionen i årene etter Stalins død satte seg mer ambisiøse målsettinger enn den status quo-orienterte politikken som hadde vært ført i de foregående år. Det ble stadig tydeligere satset på å arbeide for å svekke Norges og Danmarks bånd til NATO.

Denne målsettingen var særlig uttalt i forhold til Norge, og det ble heller ikke lagt skjul på at det ble håpet at sluttresultatet av prosessen ville bli at Norge faktisk gikk ut av alliansen. Det åpenbare misforholdet mellom denne ambisiøse målsettingen og den brede konsensus i befolkningen og det politiske miljø som lå til grunn for Norges alliansetilknypning måtte føre til en sovjetisk politikk preget av uklarheter og innbyrdes motstridende fortolkninger. Sovjetiske vurderinger av norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk utover 1950-tallet reflekterte på den ene siden at man ikke kunne unngå å registrere at det var bred oppslutning i Norge om regjeringens NATO-baserte politikk. På den annen side, og til tross for dette, ga de samme rapportene uttrykk for stor tiltro til at man ved hjelp av forskjellige sovjetiske "tiltak" skulle kunne oppnå at båndene til NATO ble gradvis svekket.

I mai 1955 skrev ambassadør Georgij P. Arkadjev at det "de eksisterende motsetningene" mellom Norge på den ene siden og USA, Storbritannia og Vest-Tyskland på den andre, "uten tvil skaper visse muligheter for å svekke Norges bånd til Atlanterhavsblokken". Et år senere var Arkadjevs etterfølger Mikhail G. Gribanov ikke mindre optimistisk:

i den nye internasjonale situasjonen [...] er det en voksende bevissthet i det norske folk om nødvendigheten av å endre landets utenrikspolitikk i retning av en gradvis nedbygging av avhengigheten av NATO og NATOs militære planer. Disse representerer en alvorlig trussel mot landets uavhengighet.

Ifølge den sovjetiske ambassadøren, hadde statsminister Einar Gerhardsen ved flere anledninger sagt at Norges NATO-medlemskap ville bli overflødig om den internasjonale spenningen ble ytterligere nedbygget. Det var åpenbart slik bemerkninger fra Gerhardsen og andre som forledet Gribanov til å meddele Moskva at om det ikke hadde vært for begivenhetene i Ungarn høsten 1956, ville Norge (juli 1957) vært "på nippet til å trekke seg ut av NATO". Selv etter Ungarn var det grunnlag for optimisme, selv om man ikke skulle forvente en grunnleggende endring i Norges forhold til NATO i "det kommende år". Et par uker tidligere hadde Gribanov rapportert at Norge fortsatt var et "lojalt medlem av NATO", men at den norske regjeringens utenrikspolitikk kunne gjennomgå et fundamentalt kursskifte over en toårs periode.

I sine kontakter med representanter for den norske regjering og andre nordmenn la sovjetiske diplomater og politikere ikke skjul på at de ønsket å støtte opp under det som måtte finnes av tendenser til en "fristilling" av Norge i forhold til landets allierte. Russernes optimistiske vurderinger av mulighetene for en gradvis men vidtgående svekkelse av Norges bånd til NATO ble gitt næring av sovjet-diplomatenes kontakter i Oslo: Frem til slutten av 1950-tallet søkte de sovjetiske diplomatene nesten utelukkende kontakt med personer som i all hovedsak støttet opp under det som allerede var veletablerte sovjetiske fortolkninger, forhåpninger og til tider rene misforståelser om norske politiske forhold. For eksempel var de sovjetiske diplomatenes og utenriksledelsens åpenbart overdrevne forestillinger om den "folkelige" motstanden mot Norges medlemskap i NATO frem til slutten av 1950-tallet en refleks av de tendensiøse opplysningene de fikk fra aktører på den norske politiske venstreside.

Kontakten som fra midten av 1950-tallet eksisterte med statsministeren og statsministerens kontor, påvirket de sovjetiske diplomatene i samme retning. For eksempel ga statsminister Gerhardsen overfor ambassadør Gribanov gjentatte ganger uttrykk for at nedfrysingen av de norsk-sovjetiske kontaktene som var innført som en reaksjon på den sovjetiske undertrykkelsen av Ungarn-oppstanden høsten 1956 skyldtes rent "taktiske hensyn". Etter valget høsten 1957 ville følgelig alt bli som før - om DNA fortsatt ville sitte med regjeringsmakten. Gribanov mottok også Gerhardsens personlige forsikringer om at den norske regjeringen ikke ville endre sin basepolitikk så lenge han var statsminister. Han utelukket også at det kunne bli aktuelt med stasjonering av atomvåpen i Norge. I tillegg til disse personlige kontaktene, bidro en serie norske utenrikspolitiske utspill til den sovjetiske forestillingen at Norge var blitt et "svakt ledd" i NATO-kjeden. Ikke minst ble Gerhardsens tale under NATOs rådsmøte i Paris i desember 1957, der han tok til orde mot planene om utplassering av nye mellomdistanseraketter i Europa, lagt merke til i Moskva. Andre forhold som ble tolket i samme retning var forslaget om at Norge kunne formidle kontakt og arrangere et sovjetisk-amerikansk toppmøte; den uttalte norske interessen for de polske tankene om en atomvåpenfri sone i Sentraleuropa. De sovjetiske diplomater så alt dette som tegn på at Norge beveget seg i retning av en "midtposisjon" i Øst-Vest-konflikten. I tillegg kom inntrykket av at det norske utenrikspolitiske beslutningsmiljøet var splittet mellom utenriksdepartementet under ledelse av Halvard M. Lange, og statsministerens kontor der ekspedisjonssjef Andreas Andersen ble sett som en nøkkelfigur.

Under et lengre opphold i Sovjetunionen i mai 1958 ga Andersen uttrykk for at Norge etter hans syn burde endre sin basepolitikk, men da i restriktiv retning. Etter Andersens mening burde den opprinnelige formuleringen, om at regjeringen ikke ville tillate stasjonering av utenlandske tropper så lenge landet ikke var "angrepet eller utsatt for trusler om angrep", endres dithen at tillegget "eller utsatt for trusler om angrep" skulle tas bort. Om dette

hadde blitt gjennomført, ville den norske regjeringen ha forpliktet seg til ikke å ta imot større allierte forsterkninger i forkant av en truende konflikt. For sovjeterne ville dette selvfølgelig vært en vesentlig utvidelse av de norske basebegrensningene, og de gjorde også forsøk på å få nordmennene til å akseptere en slik fortolkning. En formulering tilsvarende Andersens forslag var for eksempel tatt med i et sovjetisk utkast til norsk-sovjetisk kommunikasjon etter Gerhardsens besøk i Moskva i november 1955, og i et tilsvarende utkast forut for Nikita Krusjtsjovs avlyste besøk i Norge i 1958.

Bilateralisering i Barentshavet?

I de siste to tiår er det først og fremst den såkalte gråsoner-avtalen for Barentshavet som har blitt plassert inn i et bilateraliserings- og fellesstyre-perspektiv. Avtalen, som ble forhandlet frem i 1977 og trådte i kraft året etter, var en følge av at Norge og Sovjetunionen begge hadde innført 200 miles økonomiske soner. Mens den sovjetiske regjering krevde en grenselinje som i realiteten var avledet av det sovjetiske sektorlinje-dekretet av 15. april 1926, holdt Norge fast på at midtlinjen måtte være et mer rimelig utgangspunkt for en løsning. Resultatet ble en i utgangspunktet midlertidig avtale som for det første definerte et omstridt område, og for det andre satte retningslinjer for utnyttelsen av fiskeriressursene i sonen. Gjentatte samtaler under har ikke ført til at den midlertidige avtalen er blitt erstattet av en permanent grenselinje.

En redegjørelse for politbyrået fra november 1989 gir en antydning om noen av de motiver som lå til grunn for den sovjetiske holdningen i grenselinjespørsmålet. Etter å ha påpekt at nordmennene var interessert i å finne en kompromissløsning i den sørlige delen av området som var gjenstand for forhandling, heter det:

På samme tid gjør Barentshavets strategiske betydning for sikringen av USSRs forsvarsinteresser, og tilstedeværelsen her av store olje- og gassførende strukturer, det umulig å gå med noen form for vesentlige innrømmelser øst for 350 sørlig lengde i den sørlige delen av forhandlingsområdet. Det samme gjelder for den aller sørligste delen av dette området. Om en grenselinje i det sørlige området ble ført nærmere Kola-halvøya, ville dette gjøre det vesentlig enklere for NATO å drive etterretning mot Nordflåtens baseområder gjennom å sette opp et stasjonært system for overvåking av situasjon i luften, under vann og over vann på kontinentalsokkelen langs denne linjen.

Man bør være forsiktig med å trekke forenklete paralleller mellom gråsoner-arrangementet og tidligere eksempler på fellesstyre-fremstøt. Fra norsk side ble det fra første stund understreket at avtalen ikke innebar et skritt i retning av felles forvaltning av området. Sett fra norsk synspunkt, er gråsonen i utgangspunktet et forsøk på å finne en praktisk ordning for et omstridt område slik at man kan unngå konflikt mellom de to lands myndighetsorganer. Deler av problemet med gråsonen er derfor knyttet til norske og vestlige persepsjoner, mer enn til sakens avtalefestede realia. For den norske regjering gjaldt det å overbevise norsk og internasjonal opinion, samt de russiske forhandlingspartnere, om at det er et prinsipielt skille mellom et gråsoner-arrangement og ideen om fellesstyre som kom klarest til uttrykk under Svalbard-forhandlingene i 1944-47. Usikkerheten er imidlertid også knyttet til russiske intensjoner. Til tross for de mange sikkerhetsmekanismer som er bygget inn i selve avtalen og i den politiske retorikk den omgis med fra norsk side, tilsier ubalansen i tyngdeforholdet mellom Norge og Russland at avtalen, sett fra Moskva, passer inn i et mønster med fellesstyre-tanker som grunn tema.

Man aner eksistensen av en iboende dynamikk. I en bilateral forhandlingssituasjon er en småstat og en stormakt sjelden på like fot. Som regel er det stormakten som vil trekke det lengste strået. I tilfellet gråsonen er dette illustrert allerede gjennom avtaleområdets geografiske avgrensning: Mens mer enn en tredjedel av området ligger vest for linjen som representerer den sovjetiske regjeringens prinsipielle standpunkt, nemlig sektorlinjen, ligger mindre enn fem prosent øst for midtlinjen som var Norges utgangspunkt. For Norge som småstat var det nødvendig å få til en mest mulig fast ordning for grensedragingen i Barentshavet. Stormakten måtte bli folkerettslig forpliktet til å respektere et sett av juridisk bindende normer. Norge ønsket dette nettopp fordi en slik folkerettslig forpliktelse er en effektiv multilateralisering av et i utgangspunktet bilateralt problem. Norges bruk av folkerettslige argumenter under forhandlingene kom derfor i konflikt med Sovjetunionens interesse av å unngå en slik form for multilateralisering; en effekt som ble forsterket av at det sovjetiske utgangspunkt - sektorlinjeprinsippet - i enda mindre grad enn det norske prinsipielle standpunkt - midtlinjen - kunne støtte seg på internasjonal havrett.

Problemet var at det samme resonnementet, anvendt på Russlands interesser, førte til en sovjetisk politisk målsetting som gikk på tvers av den norske. Mens Norge ønsket en permanent ordning så raskt som mulig, hadde russerne ingen grunn til å forhaste seg: For Russland måtte det fortone seg som ønskelig å beholde spørsmålet på det bilaterale plan så lenge som mulig, dvs. inntil hensynet til mer overordnede interesser eventuelt måtte tilsi en løsning. De mulige omkostninger, i form av et mer anstrengt forhold til Norge, var til å leve med. Det var da

heller ikke Russland som tilbake i 1967 tok initiativet til forhandlingene om grensdragingen mellom de to lands kontinentalsokler i Barentshavet. Sett fra russisk synsvinkel hadde saken også en annen dimensjon: Siden de første etterkrigsårene hadde den militære maktbalansen i Nord endret seg i russisk favør - i de første årene gradvis, og fra 1960-tallet i et akselererende tempo. Gråsone-avtalen ble inngått på et tidspunkt da denne prosessen var på høyden av sin dynamikk. På slutten av 1970-tallet var det lite som talte for at Sovjetunionen skulle inngå en avtale som ville legge begrensninger på landets fremtidige virksomhet i området. Det fantes dessuten større forhåpninger enn konkret kunnskap om hva som kunne finnes av naturressurser på og under havbunnen i det omstridte området. Selv små grenseforskyvninger ville i fremtiden kunne få store økonomiske konsekvenser.

Under den sovjetiske statsminister Nikolaj I. Rysjkovs besøk i Oslo i januar 1988 kom den underliggende tendens i Sovjetunionens politikk i grenselinjespørsmålet klart til uttrykk. Rysjkovs la frem et forslag om en norsk-sovjetisk "tillitszone", eller en "spesiell økonomisk sone" basert på felles norsk-russisk ressursutnyttelse i Barentshavet, som et alternativ til en entydig grenselinje. Rysjkovs forslag representerte i virkeligheten et forsøk på å endre gråsonens status fra å være "midlertidig" til å bli "tidsbegrenset" - men for lang tid fremover. Utvinningen av mulige gass- og oljeforekomster skulle overtas av et norsk-sovjetisk fellesforetak. Ordningen skulle gjelde hele driftstiden for mulige forekomster.

Rysjkovs utspill viser en forbløffende likhet med russiske regionale oppfatninger slik de er kommet til uttrykk senere. Med utgangspunkt i en oppfatning av at sektorlinjen forlengst er fastslått som Sovjetunionens vestgrense i polarområdet, fremheves til stadighet en ordning basert på norsk-russisk "fellesstyre" som eneste farbare vei. I en artikkel i Murmansk-avisen Poljarnaja pravda, senere gjengitt i Barentsnytt (nr. 6, juni 1994), presenterte sjefgeologen i det russiske leteselskapet "Sojuzmorgeo" sin versjon av den norsk-russiske sjøgrensestriden. Det heter her at selskapet, da det begynte med geologiske undersøkelser i Nordishavet i 1979, "ikke hadde anelse om at det fantes en annen grense med Norge enn den som ble fastsatt i 1926", dvs. sektorlinjen. Geologene, hevdes det, ble oppmerksomme på gråsone-problematikken først i 1982, da selskapets undersøkelser nærmet seg grensen for det omstridte området. Gråsone-arrangementet blir beskrevet som resultatet av en ensidig norsk beslutning, og som et forsøk på å bemektige seg russisk territorium. I samme artikkel hevdes det at det var "Sojuzmorgeo" som forsynte Rysjkov med underlagsmateriale for hans "tillitszone"-utspill i januar 1988. Om dette er riktig, ville det være interessant sett i sammenheng med det som er blitt sagt om de regionale maktstrukturers og næringsinteressers rolle i et "lokalt" bilateraliseringsperspektiv. Sjefgeologen i "Sojuzmorgeo" ser fellesstyre og felles utnyttelse av ressursene i havbunnen som den eneste mulige løsningen av konflikten med Norge. Han er ikke alene: I 1994 fremmet guvernøren i Murmansk-fylket forslag om at Regionrådet i Barentssamarbeidet skulle arbeide for å få gråsonen inn under felles jurisdiksjon og for å skape et apparat for felles utnyttelse av ressursene på havbunnen.

Barentsregionen

I forlengelsen av gråsone-avtalen ligger det derfor føringer som peker henimot løsninger basert på "fellesstyre", eller kondominium om man vil. Det såkalte Barentssamarbeidet, formalisert ved Barentsregionen, oppsto derimot etter et norsk initiativ som ikke minst avspeilte et ønske om å multilateralisere det regionale samarbeidet på Nord-kalotten. Samarbeidet omfatter i første rekke Sverige og Finland i tillegg til Norge og Russland, men også USA, EU og en rekke enkeltland har tilknytning til prosjektet.

På det deklatoriske plan var målsettingen på norsk side å skape forutsetninger for en videre økonomisk og kulturell utvikling av regionen på tvers av statsgrensene - en "møteplass", slik Johan Jørgen Holst uttrykte det. Grenselinjeproblemene, for øvrig i likhet med spørsmålet om Svalbard-sonen, ble utelatt fra Barentssamarbeidet. På det realpolitiske plan reflekterte tiltaket blant annet behovet for å fange opp og kanalisere inn i et multilateralt opplegg den voksende og grenseoverskridende aktiviteten som siden begynnelsen av 1990-årene hadde utviklet seg i de norsk-russiske grenseområdene.

Samarbeidet ble initiert på et tidspunkt da Russlands var i en turbulent fase av sin post-sovjetiske utenrikspolitiske omvurderingsprosess. Landets utenriksledelse, med utenriksminister Andrej V. Kozyrev i spissen, viste en sterk vilje til å komme Vesten i møte, samtidig som Russland hadde behov for økonomisk samarbeid og bistand. Siden den tid har ikke Russlands behov for økonomisk samarbeid og bistand blitt mindre. Derimot har russisk utenrikspolitikk på det globale plan beveget seg et godt stykke i retning av å gjenopplive en egen russisk utenrikspolitisk identitet. Det finner sted en klarere markering av russiske interesser også der hvor disse er i konflikt med USAs og de vestlige lands oppfatninger. Det er åpenbart ingen enkel sammenheng mellom tilstanden i, og behovene til, den russiske økonomi på den ene side, og russiske utenrikspolitiske beslutninger på den andre.

Barents-samarbeidet illustrerer den grunnleggende ubalanse i småstaters og stormakters oppfatning av vekten og betydningen av et samarbeidsprosjekt. Det som av småstaten blir sett på som et sentralt utenrikspolitisk satsingsområde, kan ligge i den ytterste periferi av stormaktens interessefelt. Dermed blir også de politiske omkostningene ved en eventuell neglisjering eller nedbygging av samarbeidet vurdert forskjellig: Mens Barentsregionen har fått status som noe i retning av en av pilarene i norsk politikk overfor Russland spesielt og i norsk utenrikspolitikk generelt, har det en mer beskjeden plass i russisk utenrikspolitisk strategi.

Trolig befinner Barents-samarbeidet seg så langt fra den sentrale russiske utenrikspolitiske agenda at det blir tillatt drevet stort sett i fred fra "ekstern" innblanding - dvs. at utenriksministeriet og regionale interesser får stelle med saken i fred uten sjenerende innblanding fra presidenten, parlamentet og det militære establishment. Det følger av dette at Barents-samarbeidet lett vil kunne bli overkjørt om det kommer i konflikt med tyngre russiske uten- eller innenrikspolitiske interesser.

Spørsmålet blir derfor hvor lenge Russland vil følge opp et samarbeid som fra norsk side har som et av sine siktemål å motvirke en hovedtendens i russisk politikk i Nord: bilateralisering. Så langt synes samarbeidet å ha vært uproblematisk. Dette sier imidlertid lite om grunnleggende russiske holdninger: Først om fremst sier det noe om at Barentsregionen befinner seg i periferien av de russiske beslutningstagernes interessefelt.

En russisk observatør har hevdet at Barentsregionen "skaper et effektivt rammeverk for å finne en fredelig løsning på grenselinjestriden med Norge [i Barentsregionen]". Slik situasjonen er i dag, er dette åpenbart ikke riktig. En slik utvikling ville være stikk i strid med norske intensjoner. Derfor er også grenselinjeproblematikken utelatt fra de erklæringer som trekker opp rammene for regionens virksomhet. Om en trekker inn spørsmålet om russiske intensjoner, blir bildet mer komplisert. I den grad man fra russisk side tenker seg at Barents-samarbeidet skulle skape "rammer" for å løse den norsk-sovjetiske uenigheten om grenselinjen i Barentshavet, er hensikten å komme frem til ordninger som har ordet "felles" som styrende adjektiv: Felles forvaltning, felles myndighet, felles innflytelse - vel og merke i en bilateral, ikke multilateral, sammenheng. Som et rammeverk for løsningen av utestående spørsmål passer Barentssamarbeidet inn i en russisk forhandlingsstrategi kun i den grad regionen utvikler seg fra å være et multilateralt til et rent regionalt eller helst bilateralt norsk-russisk prosjekt. Forslag om å utvide det regionale samarbeidet til å omfatte delelinje- og Svalbard-problemet står i direkte motsetning til det som var det opprinnelige norske rasjonale for å påbegynne forhandlingene om en delelinje, nemlig ønsket om å få et klart skille mellom de to lands myndighetsområder. Dagens situasjon kjennetegnes av at Norge fortsatt har et uløst grensespørsmål med Russland, som krefter på russisk side ønsker løst gjennom former for "fellesstyre" og felles utnyttelse av ressurser. Norge på sin side har tatt initiativet til et regionalt opplegg med vekt på multilateralisering og internasjonalisering, nettopp for å motvirke den iboende tendens til bilateralisering av det norsk-russiske forholdet i Nord.

Litteratur:

Foruten de relevante bindene i Norsk utenrikspolitikk historie, henvises det til følgende titler:

Holst, Johan Jørgen, Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv, bind I-II, Oslo 1969

Holtmark, Sven G., "Enemy Springboard or Benevolent Buffer? Soviet Attitudes to Nordic cooperation, 1920-1955," i Forsvarsstudier, nr. 6, IFS 1992

Holtmark, Sven G., A Soviet Grab for the High North? USSR, Svalbard and Northern Norway 1920-1953.

Holtmark, Sven G., (red.), "Norge og Sovjetunionen 1917-1955. En utenrikspolitisk dokumentasjon, Oslo 1995," i Forsvarsstudier, nr. 7, 1993

Røksund, Arne, "Vestmaktagent eller god nabo? Norge i sovjetisk utenrikspolitikk 1945-1949," i Forsvarsstudier, nr. 6, 1996

Gedde-Dahl, Rasmus, "Sovjetunionen og norsk sikkerhetspolitikk 1945-1960", i "Norge og Øst-Europa 1945-65," Det sikkerhetspolitiske bibliotek, nr. 9/98, Den norske Atlanterhavskomiteé.

Tannes, Rolf, "Svalbard og stormaktene. Fra Ingenmannsland til Kald Krig, 1870-1953," i Forsvarsstudier, nr. 7, 1991

Tamnes, Rolf, "Svalbard og den politiske avmakt. Striden om flyplass, olje og telemetri-stasjon, 1955-1970," i Forsvarsstudier, nr. 1, 1992

Copyright © 1999 Den norske Atlanterhavskomiteé
postmaster@atlanterhavskomiteen.no